República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público

Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección "E"

Bogotá D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	25000-23-42-000-2021-00499-00
Demandante:	Ana Beatriz Vargas Torrejano
Demandado:	Senado de la República y Fondo Nacional del Ahorro
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

I. Objeto de la decisión

Procede la Sala Unitaria en los términos del parágrafo 2º[1] del artículo 175 del CPACA[2] y de conformidad con el numeral 2º del artículo 101 del CGP[3] a decidir sobre las excepciones mixtas que fueron propuestas en este asunto.

II. Antecedentes

Se pretende la nulidad de la decisión contenida en el acto administrativo por medio del cual el Senado de la República negó el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías con el régimen de retroactividad a favor de la señora Ana Beatriz Vargas Torrejano.

A título de restablecimiento del derecho la demandante pide al Senado de la República reconocer con destino al Fondo Nacional del Ahorro el reajuste de las cesantías aplicando el régimen retroactivo.

También solicita se condene al Fondo Nacional del Ahorro administrar, liquidar y pagar las cesantías conforme el régimen que se reclama.

III. Excepciones propuestas

1. Senado de la República

---

[1] *"(…) Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (…)"*
[2] Modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021.
[3] *"2. **El juez decidirá sobre las excepciones previas** que no requieran la práctica de pruebas, **antes de la audiencia inicial**, (…)"*

Contestó la demanda para proponer las excepciones denominadas: i) inexistencia de irregularidades que invaliden los actos administrativos aquí demandados, ii) presunción de legalidad de los actos demandados, iii) inexistencia de la obligación, iv) inexistencia del derecho reclamado por la demandante, v) buena fe en las actuaciones del Senado de la República y vi) cobro de lo no debido.

2. Fondo Nacional del Ahorro

Mediante escrito de contestación de la demanda intervino para entre otros proponer las excepciones que denominó: i) falta de legitimación en la causa por pasiva, ii) cobro de lo no debido, iii) inexistencia de la obligación de hacer, iv) inexistencia de responsabilidad del Fondo Nacional del Ahorro, v) pleito pendiente, vi) buena fe y vii) prescripción.

IV. Trámite

Una vez fue corrido el traslado de las excepciones (artículo 201A del CPACA[4]), las partes no se pronunciaron al respecto.

V. Consideraciones

1. Competencia

El Despacho es competente para dictar las providencias interlocutorias y de sustanciación, según lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021 (numeral 3º[5]).

2. Problema jurídico

En el presente asunto, la Sala Unitaria debe decidir sobre la excepción previa pleito pendiente y la excepción mixta falta de legitimación en la causa por pasiva que fueron propuestas por el Fondo Nacional del Ahorro.

3. Sobre la decisión de excepciones

[4] Adicionado por el artículo 51 de la Ley 2080 de 2021.
[5] *"3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, (…)"*

De conformidad con el parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA[6], las excepciones previas dentro del medio de control como el presente se formulan y deciden según lo establecido en los artículos 100, 101 y 102 del CGP.

Las excepciones previas enlistadas en el artículo 100 ibídem[7] conforme el numeral 2º del artículo 101 del CGP pueden ser decididas antes de la audiencia inicial en el evento que no se requiera la práctica de pruebas[8].

En relación con las excepciones previstas en el aparte final del parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA[9], señala la norma que deben ser declaradas mediante sentencia anticipada (artículo 182 A del CPACA), esto es, para terminar la actuación, pero nada se dijo cuando la decisión sea para negar las mismas y continuar con el trámite del proceso.

No obstante, manifiesta el Despacho que también se deben definir antes de la audiencia inicial las excepciones mixtas que aparecen taxativamente mencionadas en el aparte final del parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA (cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva), con el mismo procedimiento dispuesto para las excepciones previas, las cuales se tramitan en los términos señalados en los artículos 100, 101 y 102 del CGP, como ya se mencionó.

VI. Caso concreto

La señora Ana Beatriz Vargas Torrejano solicitó declarar la nulidad del Oficio distinguido con el número DRH–CS–CV19-1236-2020 del 27 de octubre de 2022 y la Resolución 112 del 15 de febrero de 2021.

---

[6] Modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021.
[7] *"Artículo 100. Excepciones Previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:*
1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.
11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada."
[8] *"Artículo 101. Oportunidad y trámite de las excepciones. (…)*
2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.". (Se subraya).
[9] *"Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva (…)".*

A título de restablecimiento del derecho reclama el reajuste de las cesantías conforme el régimen de retroactividad. Una vez sean reconocidos los dineros correspondientes con destino al Fondo Nacional del Ahorro, esta última entidad deberá continuar con las funciones de administrar, liquidar y pagar las cesantías, tal como se reclama con el régimen retroactivo.

1. Pleito pendiente

El Fondo Nacional del Ahorro solicita declarar la excepción de pleiteo pendiente, argumentando que en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca [10] con el radicado número 25000-23-42-000-2022-00421-00 cursa un proceso interpuesto por la señora Ángela Bernal Amorocho, en donde se pretende obtener el mismo régimen retroactivo de cesantías.

Para que se configure la excepción previa de pleito pendiente es necesario que se cumplan los siguientes requisitos: (i) que exista otro proceso en curso, (ii) **que las partes sean las mismas**, (iii) que las pretensiones y causa sean idénticas y (iv) que los hechos que soportan las pretensiones sean los mismos[11].

El Consejo de Estado en su Sección Tercera[12] el 11 de julio de 2019, manifestó[13]:

> *"La jurisprudencia[14] tiene determinado que el objeto de la excepción previa de pleito pendiente es evitar, de una parte, la existencia de dos o más juicios con idénticas pretensiones y entre las mismas partes y, de otra, juicios contradictorios frente a las mismas pretensiones.*
>
> *Los presupuestos que determinan la viabilidad de esta excepción son los siguientes: i) la existencia de otro proceso vigente, en el cual se haya notificado a la parte demandada el auto admisorio de la demanda y que no se halle en firme la sentencia; (ii) que exista identidad de elementos en los dos procesos en cuanto a las partes, hechos (causa) y pretensiones (objeto), y (iii) que el segundo proceso se instaure cuando no ha terminado el primero[15].*

En este caso se logra establecer que no se cumple con uno de los requisitos para que se configure la excepción alegada, teniendo en cuenta que no existe identidad de partes, toda vez que en el proceso 2022-00421 la demandante es la señora Ángela Bernal Amorocho mientras que en el presente asunto actúa como demandante la señora Ana Beatriz Vargas Torrejano.

---

[10] Magistrada ponente Alba Lucía Becerra Abella.
[11] Ver providencia del 12 de septiembre de 2019 del Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejera Ponente Stella Jeannette Carvajal Basto dentro del proceso con radicado No. 76001-23-33-000-2015-01435-01(24096), Así mismo, auto de 2 de julio de 2015, exp. 20737. C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.
[12] Con ponencia de la Consejera María Adriana Marín.
[13] Dentro del proceso con radicado No. 08001-23-33-004-2014-01573-01(57428).
[14] Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 24 de junio de 2004, Rad. 25.057.
[15] Azula Camacho, Jaime, *"Manual de Derecho Procesal",* T. II, Parte General, Editorial Temis, 9ª ed., 2018, p. 141 y 142.

Se aclara que si bien las pretensiones y los hechos son similares en los dos procesos, esto obedece a que en principio se presentó una demanda por varias personas, pero a través de auto del 20 de octubre de 2021 dentro del proceso de la referencia se inadmitió y se ordenó escindir la demanda. Luego por auto del 21 de julio de 2022 se admitió solamente respecto de la señora Ana Beatriz Vargas Torrejano y fueron radicadas y repartidas cada una de las demandas por el número de personas demandantes.

En conclusión, en el presente caso no se encuentran acreditados los presupuestos[16] para que se declare la excepción previa de pleito pendiente porque las partes demandantes son distintas.

2. Falta de legitimación en la causa por pasiva

Explicó que el derecho pretendido no es un asunto que corresponde al Fondo Nacional del Ahorro, que el empleador en este caso es el Senado de la República quien liquida las cesantías, y que el Fondo se limita a administrar el valor que se hubiese consignado a favor del trabajador.

La Sala Unitaria señala que la legitimación en la causa de hecho es la relación que nace entre el demandante -legitimado en la causa por activa- y el demandado -legitimado en la causa por pasiva-, que se estructura con la presentación de la demanda y la notificación del auto admisorio de la misma, es decir, cuando se traba la litis, momento en el cual la entidad asume la posición de demandado.

Por otro lado, en relación con la legitimación material, es la que permite establecer un vínculo entre las partes y los hechos que dieron origen a la demanda, ya sea porque se ven perjudicados o porque originaron el daño.

Ante la existencia de un vínculo real entre el demandante y el demandado en relación con las pretensiones que se formulan con la demanda, será un presupuesto necesario para dictar sentencia, de forma favorable o desfavorable como sea el caso.

Mediante auto del 21 de julio de 2022 el Fondo Nacional del Ahorro[17] fue vinculado al proceso con el fin de garantizar el derecho de defensa y contradicción.

[16] En la sentencia del 2 de marzo de 2016 por el Consejo de Estado en su Sección Primera con ponencia del Magistrado Guillermo Vargas Ayala se señaló que para la configuración de la excepción previa de pleito pendiente establecida en el artículo 100 del CGP debe existir un proceso en curso con las mismas pretensiones, las mismas partes y los mismos hechos, con el fin de evitar juicios contradictorios con iguales aspiraciones (Se subraya).

Se destaca como lo advierte la misma entidad, que ella no tiene la competencia para reconocer el régimen de cesantías retroactivo que se reclama con la demanda, sin embargo, puede intervenir en el proceso, teniendo en cuenta que es el aludido fondo quien debe asumir eventualmente las consecuencias jurídicas derivadas de una decisión judicial, tal como se advierte en la demanda, en donde se pide ordenar al Fondo liquidar las cesantías con el régimen de retroactividad.

Se insiste, la prosperidad de las pretensiones en el presente asunto será una situación que se debe determinar con la sentencia.

Por consiguiente, se considera que no le asiste razón a la entidad vinculada al presente proceso en proponer la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Se aclara que la entidad vinculada, Fondo Nacional del Ahorro, en caso de prosperar las pretensiones de la demanda debe asumir o no eventualmente algunas de las obligaciones que de allí se deriven, por lo tanto, debe ejercer el derecho a su defensa y contradicción y acudir al proceso en defensa de sus intereses, favorables o no, situación que se debe definir con la sentencia.

Se precisa que el Consejo de Estado[18] ha definido la figura del litisconsorcio necesario como una relación jurídica sustancial que no permite que el litigio continúe sin la comparecencia de la pluralidad de sujetos, en tanto que cualquier decisión puede perjudicarlos o beneficiarlos a todos.

Por otra parte, en cuanto a la excepción de prescripción propuesta, si bien no se proponen los argumentos ni allegan las pruebas para estudiar la misma, manifiesta el Despacho que el reajuste de cesantías aplicando un régimen retroactivo como se pretende, se continúa causando ante la vigencia de la vinculación laboral de la demandante con la entidad demandada, razón por la cual en este caso no se impide analizar el fondo de la controversia.

Las demás excepciones propuestas por el Senado de la República y el Fondo Nacional del Ahorro, dada su naturaleza "*de mérito o fondo*" se deben definir con la sentencia. Por lo tanto, no existe ninguna excepción pendiente de decidir en este momento procesal.

---

[17] Así mismo se notificó de la actuación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
[18] Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 19 de julio de 2010, radicación 66001-23-31-000-2009-00073-01 (38341). Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio.

En consecuencia, y en los términos expuestos, quedan por ahora decididas las excepciones propuestas.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

Resuelve:

Primero: No declarar probadas las excepciones de pleito pendiente (previa) y de falta de legitimación en la causa por pasiva (mixta) formuladas en el presente asunto por el Fondo Nacional del Ahorro, conforme las razones expuestas en esta providencia.

Segundo: En firme esta decisión, por secretaría ingresar el expediente al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Tercero: Reconocer a la abogada Lucila Rodríguez Lancheros, como apoderada del Senado de la República, de conformidad con el poder aportado al proceso.

Cuarto: Reconocer a la abogada Paula Natalia Moyano Ávila, como apoderada del Fondo Nacional del Ahorro, de conformidad con el poder aportado al proceso.

Quinto: Entender que se dio por terminado el poder que se había conferido a la abogada Paula Natalia Moyano Ávila, y en consecuencia reconocer y tener al abogado Faiber Hernán Martín Acosta como apoderado del Fondo Nacional del Ahorro, de conformidad con el nuevo poder allegado al expediente.

Sexto: Por secretaría notificar en estado electrónico esta decisión a las partes, en los términos del artículo 201 del CPACA.

Firmado electrónicamente
Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado ponente

Se deja constancia que esta providencia fue firmada por el Magistrado ponente de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.